

Hvad hæmmer og fremmer spredning af offentlig innovation?

Torring, Jacob

Publication date:
2015

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Torring, J. (2015, sep. 30). Hvad hæmmer og fremmer spredning af offentlig innovation?

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Hvad hæmmer og fremmer spredning af offentlig innovation?



Foto: Johnny Wichmann.

Analyse: Erfaringer fra den succesfulde spredning af projektet 'Cykling uden alder'.

Af professor Jacob Torfing, Roskilde Universitet. Skrevet til og udgivet af Center for Offentlig Innovation.

Øget fokus på offentlig innovationsspredning

Der er et stort behov for at skabe innovation i den offentlige sektor, som er fanget i et krydspres mellem på den ene side borgernes voksende forventninger til kvaliteten af den offentlige service og evnen til at løse komplekse samfundsproblemer og på den anden side de knappe offentlige ressourcer, som er et resultat af økonomisk krise, demografiske og udgiftsmæssige pres og politiske ønsker om nulvækst.

Der udfoldes store bestræbelser på at skabe offentlig innovation i kommuner, regioner og offentlige styrelser, og det er både godt og vigtigt. Der er imidlertid stadig en stor opgave med at få spredt offentlige innovationer inden for den offentlige sektor, så borgerne i Ribe og Ringsted kan nyde godt af de samme forbedringer som borgerne i Randers. Vi ved faktisk ikke særlig meget om, hvad der hæmmer og fremmer innovationsspredning i den offentlige sektor. De klassiske

studier af innovationsspredning (Rogers, 1962) har mest fokuseret på spredning af innovation i den private sektor, og selvom der de senere år er kommet mere fokus på offentlig innovationsspredning (Greenhalgh m.fl., 2004), så er der stort set ikke nogen danske studier, der har undersøgt, hvad der skal til for at innovative løsninger spredes på tværs af kommuner, regioner og offentlige styrelser. Det har to spændende bachelorprojekter fra Roskilde Universitet, der er udarbejdet i samarbejde med undertegnede og Center for Offentlig Innovation, nu forsøgt at råde bod på.

I det følgende redegøres for hovedresultaterne af bachelorprojekternes casestudie af Cykling uden alder (CUA), som er et enestående eksempel på en succesfuld innovationsspredning. Artiklen vil indledningsvist definere innovation og innovationsspredning, og derefter opregne en række gode grunde til at sætte turbo på offentlig innovationsspredning. Efter en kort oversigt over innovationsforskningens teoretiske antagelser om innovationsspredning præsenteres de empiriske resultater, inden afslutningen reflekterer over, hvad vi kan lære af casestudiet af CUA.

Hvad er innovation og innovationsspredning?

Innovation kan defineres som udviklingen og realiseringen af nye, kreative ideer, der fører til et brud med gængs praksis og vante forestillinger (Hartley, Sørensen og Torfing, 2013). Innovationsskabelse er ofte motiveret af ønsket om at løse et problem, indfri en bestemt ambition eller forbedre en eksisterende praksis, men det er dog ikke altid, at innovative løsninger vurderes som værende positive og ønskværdige. Nogle innovationer opfattes således som forringelser eller tilbageskridt, enten fordi de mislykkes, eller også fordi de har nogle utilsigtede negative effekter, der overskygger gevinsterne.

Innovation indebærer en trinvis forandring, og denne kan enten skabes gennem en kreativ proces, der designer en ny og anderledes løsning, eller gennem en imitationsproces, hvor succesfulde innovationer fra et andet land eller en anden sektor eller organisation kopieres. Det er således ifølge innovationsforskningen ikke afgørende, om en innovation er et resultat af en opfindelse eller en kopiering. Så længe noget er nyt og anderledes i den kontekst, hvor det implementeres, er der for så vidt tale om en innovation.

Det betyder, at innovationsspredning også fører til innovation. Hvis en kommune kigger over hegnet til nabokommunen og stjæler en ny policy, service eller organisationsform, så skaber det lige så meget innovation, som hvis kommunen selv havde opfundet den. Selvom innovationsspredning fører til innovation, så betyder det ikke, at man skal opgive at skelne mellem innovation og innovationsspredning. For man kan jo altså ikke sprede innovative løsninger, hvis de ikke allerede er blevet udviklet. Eller sagt på en anden måde: man kan ikke blive 'second mover', hvis der ikke i forvejen eksisterer en 'first mover'.

Når det er sagt, er det dog samtidig vigtigt at advare mod et alt for lineært og mekanisk begreb om innovationsspredning. Det er således yderst sjældent, at 'second movers' mekanisk kopierer en innovativ løsning uden at oversætte, tilpasse og forandre den i et eller andet omfang, så den kan fungere i den nye kontekst. Innovationsspredning foregår ikke ved at trykke på 'copy and paste', men indebærer en bevidst omformning af den innovative løsning. Denne innovative løsning innoveres således ofte delvist igen, når den spredes fra en kontekst eller organisation til en anden. Der skelnes her mellem innovationens hårde kerne, som er forholdsvis fast og stabil, og den bløde skal, som i højere grad gøres til genstand for forskellige forsøg på at foretage en oversættelse og tilpasning.

Hvorfor er innovationsspredning vigtig?

Innovationsspredning er mindst lige så vigtig som opfindelsen af nye innovative løsninger. Hvis innovationer ikke spredtes ud over den lokale kontekst, hvori de er undfanget, så vil den samlede nyttevirkning være begrænset. Mange menneskeliv gik således tabt på grund af den langsommelige spredning af kuren mod skørbug blandt sømænd, som først blev generelt anvendt af den britiske flåde mere end hundrede år efter, at den var opfundet. Vigtigheden af at sprede innovation betyder dog ikke, at alle innovationer partout skal og kan spredes til hele verden. Der er dog god grund til at sprede innovationer, der skaber positive resultater, og som kan bringes til at fungere i andre kontekster, end den hvori de er skabt.

Der er mange gode grunde til, at innovationsspredning i den offentlige sektor er særlig vigtig. For det første sparer offentlige organisationer en masse udviklingsomkostninger ved at 'stjæle med stolthed', samtidig med at de altså får hele gevinsten ved innovationen. For det andet er det lettere at undgå alle begynderfejlene, når man adopterer andre organisationers velafprøvede innovationer. For det tredje er det ofte lettere at sikre politisk opbakning til innovative tiltag, hvis man kan referere til andres positive erfaringer med de innovative tiltag. Det øger sikkerheden.

Vigtigheden af offentlig innovationsspredning matches heldigvis af tilstedeværelsen af nogle særligt gunstige betingelser for innovationsspredning i den offentlige sektor, som skyldes, at offentlige organisationer ikke konkurrerer med hinanden på et marked, hvor det gælder om at beskytte sine innovationer mod kopiering ved hjælp af patenter og en hær af advokater. Offentlige organisationer konkurrerer højst om den prestige, som det giver at være first mover på et område. De udveksler således gerne ideer med hinanden, hvilket er godt for de medarbejdere, borgere og virksomheder, der nyder fordel af spredningen af innovative løsninger.

Det ville imidlertid være forkert at efterlade et billede af, at innovationsspredning er uden forhindringer. Sådan forholder det sig bestemt ikke. Innovationsspredning er en kompleks og sammensat proces, hvor der undervejs er store risici for, at processen afspores, og den potentielle 'adopter' beslutter sig for ikke at gå videre med adoptionen af den innovative løsning (Rogers, 1962). De, der aktivt efterspørger nye og innovative løsninger, eller kunne være interesseret i sådanne løsninger, får måske ikke øje på de innovative løsninger i de komplekse informationsstrømme, der skyller hen over dem, og hvis de endelig får øje på dem, så forstår de måske ikke, hvad innovationen går ud på, og hvordan den kan anvendes i deres egen kontekst. Hvis de når så langt som til at overveje adoptionen af en innovativ løsning, kan det være, de ikke lader sig overtale, fordi der er noget ved innovationen, som de ikke bryder sig om, eller er usikre overfor. Måske bliver de selv overtalte til at prøve at kopiere en innovativ løsning, men mangler held til at overtale deres kollegaer, samt de politiske og administrative ledere, der skal give grønt lys. Hvis der viser sig at være opbakning til at adoptere og tilpasse den innovative løsning, så kan implementeringen efterfølgende strandes på manglen på ressourcer og kompetencer. Endelig kan negative resultatmålinger umiddelbart efter implementeringen få beslutningstagerne til at slå bak og skrinlægge innovative tiltag, før deres fulde potentiale er blevet udfoldet i praksis. Når man samlet set kigger på alle de led, hvor det kan gå galt undervejs i en innovationsspredningsproces, kan det næsten være svært at forstå, at det rent faktisk lykkes at sprede innovative løsninger i den offentlige sektor. Men det gør det heldigvis ofte. Lad os prøve at kigge nærmere på de faktorer, der er afgørende for succesfuld innovationsspredning.

Hvilke faktorer er afgørende for om offentlig innovation spredes?

Innovationsspredning er i forskningen blevet analyseret som en kommunikationsproces. Der er nogen, der over større eller mindre afstande og via forskellige kanaler kommunikerer noget til nogle andre, som derefter kommunikerer med

deres nærmeste omgivelser, om hvorvidt og evt. hvordan de skal adoptere en udefrakommende innovation, som undertiden kombineres med egne innovative ideer og tiltag. Forskningen peger i forlængelse heraf på, at innovationsspredning er betinget af bestemte egenskaber ved selve innovationen og den måde, den opfattes (budskabet), innovationssprederen (afsenderen), innovationsspredningsprocessen (kommunikationskanalen), innovationsadopterens (modtageren) og dennes organisation og omgivelser (receptionsbetingelserne).

Forskningen i innovationsspredning inden for den offentlige sektor er således struktureret omkring seks grundlæggende hypoteser (se Greenhalgh m.fl., 2004):

- **Egenskaber ved innovationen:** Hvis innovationen opleves som fordelagtig; videnskabelig veldokumenteret med hensyn til sine effekter; simpel, forståelig og ligetil; moderigtig og i samklang med eksisterende tiltag; mulig at afprøve, tilpasse og implementere gradvist; rimelig sikker og uden store transaktionsomkostninger; og i overensstemmelse med organisationens værdier og normer, vil der alt andet lige være gode chancer for succesfuld innovationsspredning.
- **Egenskaber ved innovationssprederen:** Hvis innovationssprederen har et stort socialt og/eller professionelt netværk, en bevidst strategi for innovationsspredning og desuden er kendetegnet ved en høj grad af engagement, troværdighed og bruger-orientering, vil der alt andet lige være gode betingelser for succesfuld innovationsspredning.
- **Egenskaber ved innovationsspredningsprocessen:** Hvis skriftlig og elektronisk kontakt mellem udbydere og efterspørgere af innovative løsninger suppleres af mundtlige og helst også ansigt-til-ansigt møder, som muliggør spredning af tavs viden om hvordan forskellige implementeringsproblemer overvindes, og hvis spredningen sker gennem et diamantformet netværk, hvor alle kontakter hinanden på kryds og tværs – og dermed sikrer 'redundans', så vil der alt andet lige sikres gode muligheder for succesfuld innovationsspredning.
- **Egenskaber ved innovationsadopterens:** Hvis den potentielle adopter er kompetent, risikovillig og aktivt søger nye og innovative løsninger, vil der alt andet lige være gode muligheder for succesfuld innovationsspredning.
- **Egenskaber ved innovationsadopterens organisation:** Hvis adopterens organisation har et strategisk fokus på innovation, har ledige ressourcer og er funktionelt differentieret i professionelle enheder med decentral beslutningskompetence, så vil der alt andet lige være gode chancer for succesfuld innovationsspredning.
- **Egenskaber ved innovationsadopterens omgivelser:** Hvis adopterorganisationens tætte og sammenlignelige samarbejdspartnere (fx nabokommunerne) har taget den innovative løsning til sig, vil det alt andet lige være sandsynligt, at der skabes en succesfuld innovationsspredning.

Hypoteserne angiver en række egenskaber og faktorer, der hver i sær og 'alt andet lige' vil fremme innovationsspredning. I praksis vil flere af disse faktorer virke i et tæt samspil med hinanden, og forskellige konstellationer af faktorer kan vise sig at være mere eller mindre effektive med henblik på at sikre succesfuld spredning af innovative løsninger. I det empiriske casestudie, som vi nu skal se nærmere på, er hypoteserne dog afprøvet enkeltvis for at finde ud af, om de har relevans i en dansk sammenhæng.

Resultaterne fra casestudiet af CUA

Cykling uden alder (CUA) er et innovativt projekt, hvor frivillige såkaldte 'piloter' organiseret i et lokalt netværk tilbyder at køre ældre plejehjemsbeboere rundt i lokalområdet i en af kommunen indkøbt rickshaw. De ældre får øget mobilitet og

livskvalitet, og får mulighed for at knytte nye venskaber på tværs af generationer. De frivillige får til gengæld frisk luft og motion, et indblik i de ældres livshistorie og følelsen af at gøre noget meningsfyldt som en del af et socialt fællesskab.

CUA startede i 2013 på initiativ af den sociale entreprenør Ole Kassow og i samarbejde med et lokalt plejehjem og en medarbejder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i Københavns Kommune. I forsommeren 2015 har CUA spredt sig til 30 kommuner, der har fuldt medlemskab af det nationale CUA-netværk, og yderligere 13 kommuner som også har CUA uden at være medlem af netværket. Derudover er der oprettet CUA-afdelinger i 18 byer i 10 lande rundt omkring i verden, og et globalt CUA-netværk er ved at blive etableret. Der er altså tale om en uhyre vellykket innovationsspredning både i tempo og omfang. Spørgsmålet er, hvordan denne meget succesfulde innovationsspredning kan forklares.

De to bachelorprojekter fra Roskilde Universitet (Larsen, Østergaard og Nolsøe, 2015; Jørgensen, Hansen og Lauesen, 2015) har både interviewet og lavet en spørgeskemaundersøgelse blandt adopterne i de 25 kommuner, som i starten af februar 2015 havde taget CUA til sig, og var en del af det nationale CUA-netværk. De har også interviewet initiativtagerne til CUA, som også arbejder aktivt på at udbrede CUA. Datamaterialet gør det muligt at belyse, om de traditionelle, teoretisk forankrede forklaringer på succesfuld innovationsspredning holder vand i forhold til CUA.

Den *første hypotese* om betydningen af innovationens forskellige egenskaber kan ikke afvises på det foreliggende grundlag. Tværtimod synes den at have en forholdsvis stor forklaringskraft. Næsten alle adopterne fortæller således, at CUA giver en ny og rigtig god oplevelse til de ældre, og 86 % er enige eller delvist enige i at CUA er 'let at gå til' rent implementeringsmæssigt, og den kvalitative begrundelse er ofte, at kommunerne nærmest tilbydes en pakkedløsning, hvor der er tænkt på det hele. Interviewene giver også flere eksempler på adoptere, der mener, at CUA er en succes, som man gerne vil være med i og have del af. CUA er blevet en kommunal modebølge, som river flere og flere med. Muligheden for at afprøve den innovative ide i praksis har dog kun haft betydning i lidt under halvdelen af kommunerne, hvilket dog mest af alt vidner om innovationens lave kompleksitetsgrad. Kommunerne vurderer, at der kun i begrænset omfang har været barrierer for implementeringen af CUA. CUA-netværket har da bestemt også gjort meget for at minimere transaktionsomkostningerne, bl.a. ved at udvikle et online booking system, tilbyde en forsikring for både ældre, cykler og piloter, og lave lokale opstartsarrangementer for at skabe interesse og skaffe frivillige. Hvis afprøvning af CUA var mindre vigtig for adopterne, så siger hovedparten af dem til gengæld, at der var behov for at tilpasse CUA til kommunens behov, og at det var nemt at gøre. Sidst men ikke mindst mener mange af adopterne, at de havde stor betydning, at den innovative løsning var i overensstemmelse med det nye fokus på de ældres livskvalitet og med det forvaltningsmæssige fokus på innovation. De spredningsbefordrende egenskaber ved innovationen genfindes således i vid udstrækning i CUA.

Det eneste punkt, hvor hypotesen om innovationsegenskaberne betydning ikke understøttes, er i forhold til den videnskabelige dokumentation af effekten. Der har været forskellige beretninger om, hvordan ældre med demens får det bedre af at blive cyklet tilbage til velkendte kvarter og se deres gamle bolig igen, men der er ikke videnskabelig evidens for effekten. Det betyder tilsyneladende ikke noget for spredningen. Hele 82 % af adopterne erklærer sig uenige i, at videnskabelig dokumentation af effekten skulle have haft nogen betydning for beslutningen om at adoptere CUA.

Den *anden hypotese* om betydningen af egenskaber ved innovationssprederen understøttes også af den empiriske analyse. I udgangspunktet spredte CUA sig selv via mund-til-mund metoden. Det var bare en supergod ide. Initiativtagerne til CUA arbejdede imidlertid samtidig uhyre målrettet med at sprede CUA, bl.a. ved at lave en meget professionel hjemmeside, køre med en høj medieprofil, stille op til lokale arrangementer og ved at være tilgængelige overfor alle former for henvendelser. 77 % af adopterne er helt eller delvist enige i, at de har haft en hyppig kontakt med

innovationssprederne, og endnu flere vurderer, at CUA har været let at komme i kontakt med. Ole og Dorthe fra CUA vurderes som meget engagerede og fulde af gejst og gode ideer: 'Med Ole er der ikke noget, der ikke kan lade sig gøre', fortæller en plejehjemsleder fra Lolland. CUA vurderes også at have været gode til at tilrettelægge udrulningsaktiviteterne så de var i tråd med kommunernes lokale behov: 'Jeg synes egentlig, at deres pakke var meget fleksibel', siger en adopter fra Køge. De spredningsfremmende egenskaber ved innovationssprederens adfærd synes således at være til stede.

Den *tredje hypotese* om betydningen af egenskaber ved selve spredningsprocessen kan også bekræftes. 27 % af adopterne siger godt nok, at CUA's hjemmeside og andre elektroniske medier var den primære kilde til information om CUA, men hele 55 % siger, at det var den personlige kontakt med repræsentanter fra CUA, der var den primære informationskilde. Det er således i høj grad den personlige kontakt, der muliggør spredning af tavs viden, og ikke den mere anonyme kontakt via elektroniske medier, der kun videregiver den eksplicite viden, der har været afgørende for spredningen af CUA. Kommunikationsprocessen har imidlertid været temmelig kompleks, eftersom adopterne også beretter om CUA-relateret input fra kollegaer, borgere, medier, mv. Interviewene viser, at det ofte var en kombination af information fra medierne og fra KL's sociale temadag, der igangsatte innovationsspredningen. Redundant kommunikation med påvirkning af den potentielle adopter fra flere sider har altså vist sig at være vigtig. Egenskaberne ved de processer, hvorigennem CUA er blevet spredt, synes således alt i alt at have været befordrende for innovationsspredning.

Den *fjerde hypotese* om betydningen af adopterens egenskaber finder også støtte i den empiriske analyse. Adopterne blev i spørgeskemaundersøgelsen bedt om at vælge mellem 10 forskellige positive karaktertræk, som de mente kendetegnede dem selv. De hyppigst valgte karaktertræk var 'aktiv søgning efter nye metoder', 'åbenhed over for nye ideer' og 'stor risikovillighed', hvilket stemmer godt overens med forventningerne til en innovationsadopter. Hvor kompetente de var som professionelle medarbejdere, var det imidlertid ikke muligt at belyse.

Den *femte hypotese* om betydningen af adopterens organisation bekræftes i det store hele af den empiriske analyse af CUA. Godt nok er hele 60 % af adopterne helt eller delvist uenige i, at det havde betydning for beslutningen om at adoptere CUA, hvorvidt kommunen havde en innovationsstrategi. Men det forklares til dels af, at det ifølge adopterne kun var 45 % af kommunerne, der rent faktisk havde en innovationsstrategi, som kunne understøtte innovationsspredningen. Blandt de kommuner, der ikke havde en innovationsstrategi siger 67 %, at tilstedeværelsen af en formel innovationsstrategi havde gjort adoptionen af CUA lettere. Med hensyn til tilstedeværelsen af ledige ressourcer, så mener 45 % af adopterne, at tilstedeværelsen af økonomiske midler til køb af rickshaws og betaling for startpakken fra CUA var afgørende for adoptionsbeslutningen. Adopterne fortæller, at de havde penge fra ældremilliarden, og at folkene fra CUA var gode til at pege på disse midler som en risikovillig kapital, der kunne investeres i adoption af CUA. Sidst men ikke mindst synes en høj grad af decentraliseret beslutningskompetence i kommunerne, at have været fremmende for innovationsspredning. 72 % af adopterne siger således, at det havde positiv betydning, at der i deres forvaltning er plads til at tage risikofyldte beslutninger. Egenskaberne ved adopternes organisationer synes således at have understøttet innovationsspredning.

Den *sidste hypotese* om betydningen af adopterorganisationens omgivelser kan ikke entydig bekræftes, men må snarere vurderes som værende afkræftet. Kun 27 % af adopterkommunerne har forud for adoptionen haft kontakt til en anden kommune med CUA, mens 68 % ikke havde haft en sådan kontakt. Blandt de kommuner, der havde haft en forudgående kontakt til en anden kommune, var det desuden ikke dem alle, der var blevet positivt ansporet af kontakten. Der er

således ikke tegn på, at nabokommunerne har påvirket hinanden til at adoptere CUA via det, der undertiden omtales som klyngepredning.

Alt i alt antyder det empiriske casestudie af CUA, at de gængse hypoteser om, hvilke faktorer der fremmer innovationsspredning med få undtagelser synes at holde stik i en dansk kontekst. Det er kun den sidste hypotese om klyngebaseret innovationsspredning og forestillingen om, at det er nødvendigt at have videnskabeligt dokumenterede effekter, der ikke finder støtte i den empiriske analyse.

Hvordan fremmes offentlig innovationsspredning?

Det er ikke muligt at generalisere resultaterne fra casestudiet af CUA til andre cases på innovationsspredning. Men resultaterne er alligevel interessante, fordi de viser, at den nyeste viden fra den internationale forskning i innovationsspredning også er relevant i en dansk sammenhæng.

Undersøgelsen giver også et fingerpeg om, hvad offentlige organisationer kan gøre for at fremme innovationsspredning. De, der gerne vil sprede innovative løsninger til andre, bør således tænke over, hvorvidt den innovation, de ønsker at sprede, har de egenskaber, der understøtter en succesfuld innovationsspredning. De bør desuden arbejde målrettet og strategisk med innovationsspredningen og hurtigt skabe eller mobilisere et stort professionelt spredningsnetværk. Endelig er det vigtigt, at de fremstår kompetente og engagerede, og har empati over for de potentielle adopteres behov.

Omvendt bør de, der gerne vil være bedre til at udnytte andres innovative ideer og løsninger, have fokus på at udvikle deres medarbejderes motivation, egenskaber og kompetencer, så de understøtter og fremmer innovationsspredning. Organisatorisk bør de arbejde strategisk med innovation, sikre tilstedeværelsen af ledige og risikovillige ressourcer, og fastholde en decentral beslutningskompetence og en høj tolerance over for risikoen for fejl.

Der er behov for mere viden om innovationsspredning i den offentlige sektor i Danmark, og særligt for viden om samspillet mellem de forskellige faktorer. Ideelt set burde vi vide langt mere om, hvilke forskellige konstellationer af faktorer, der fremmer og hæmmer innovationsspredning, så vi for alvor kan høste de store gevinster ved ikke bare at skabe, men også sprede innovative løsninger.

Hent de omtalte bachelorprojekter i boksen øverst til højre

Referencer:

Greenhalgh et al. (2004), 'Diffusion of innovation in service organizations: Systematic Review and recommendations', *The Milbank Quarterly*, 82(4): 581-629.

Hartley, J, Sørensen, E. og Torfing, J. (2013), 'Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship', *Public Administration Review*, 73(6): 821-30.

Rogers, E. M. (1962), *Diffusion of Innovation*, New York: The Free Press

